УДК 37:34

***Коротков Дмитрий Павлович**,*
кандидат технических наук, доцент,
зам. начальника отдела
Министерства образования
и науки Российской Федерации,
e-mail: inmatreal@gmail.com

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ПРИЗНАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Как представляется, два фактора обостряют внимание к вопросам признания зарубежных документов об образовании и ученых степенях в Российской Федерации.

Во-первых, это тенденция глобализации экономики, образования и науки. В эпоху динамичного развития креативной экономики, доступ к компетенциям становится более значимым, чем доступ к природным ресурсам. Ведь доступ к природным ресурсам укрепляет экономику сегодняшнего дня, но обедняет экономику будущего страны. В то же время доступ к компетенциям формирует умную экономику и развитое общество в настоящем и будущем нашей страны.

Второй фактор – это значительный прогресс, которого удалось достичь за последние два года в модернизации системы признания иностранных документов об образовании и ученых степенях.

Существенным барьером для развития академической мобильности, и как ее части, экспорта образовательных услуг, является неурегулированный вопрос о взаимном признании документов об образовании, степеней и званий между РФ и другими странами. Трудности возникают в основном при реализации следующих трех задач:

1. Привлечение иностранных студентов в российские вузы в целях продолжения образования. Длительность и сложность процедуры признания является значительным барьером, затрудняющим прием иностранных студентов с учетом очень малого периода между завершением обучения за рубежом и завершением приема документов для поступления в университеты в России.

2. Привлечение исследователей и преподавателей к работе в российских образовательных учреждениях. В настоящее время в мире возрастает конкуренция за высококвалифицированных исследователей и преподавателей. Огромные усилия по привлечению таких специалистов из-за рубежа прилагают США, страны Европейского Союза, Китай, Индия, ведущие государства Латинской Америки и Персидского залива. Способность привлекать лучших исследователей и преподавателей становится ключевым фактором экономической конкурентоспособности государства в целом.

3. Привлечение российских граждан, окончивших университеты или аспирантуру за рубежом, к работе в России.

Сложившаяся ситуация существенно затрудняет привлечение таких специалистов к работам, для которых в Российской Федерации установлены обязательные квалификационные требования к наличию определенного уровня образования и ученой степени. Такие требования установлены ко всем должностям научно-педагогического персонала вузов, а также научного персонала научных организаций.

Еще два года назад применяемые в России процедуры признания иностранных дипломов и ученых степеней были необоснованно усложнены и предусматривали установление их эквивалентности российским дипломам и ученым степеням, а именно, сравнение с российскими образовательными стандартами, программами, учебной нагрузкой, направлениями подготовки и т. п., и переаттестацию лиц, имеющих иностранные ученые степени.

В частности, для получения ряда прав, в том числе для осуществления руководства научной работой в российском университете зарубежному ученому придется пройти процедуру признания его документа об ученой степени. В соответствии с действующим законодательством это потребует не только представления на рассмотрение Высшей аттестационной комиссией текста диссертации, но и ее перевода на русский язык. В такой ситуации, если у зарубежного ученого, получившего, например, 30 лет назад ученую степень, не сохранился текст диссертации, то признание его степени в России становится не возможным.

При разработке новой модели организации признания важно соблюсти баланс между упрощением доступа к зарубежным компетенциям, доступа иностранцев к российскому образованию и экономике с одной стороны, и сохранением возможности адекватной оценки зарубежного образования с другой стороны.

Известно, что оценка зарубежного образования в общем случае является задачей посильной преимущественно экспертам по признанию зарубежного образования. Именно поэтому ранее признание осуществлялось исключительно в рамках индивидуальной, зачастую длительной процедуры Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки[1].

В 2010 году Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин поручил Минобрнауки России обеспечить значительное упрощение признания иностранных документов об образовании в Российской Федерации. В результате 3 декабря 2011 года в рамках федерального закона № 385-ФЗ была введена новая модель организации признания.

<u>Первый сценарий</u> признания в соответствии с законом реализуется в рамках международных договоров о взаимном признании документов об образовании и/или ученых степенях (далее – международные догово-

[1] Подробнее см.: http://obrnadzor.gov.ru.

ры). Благодаря федеральному закону международные договоры о взаимном признании прибрели в Российской Федерации прямое действие.

Ныне больше не требуется индивидуальной процедуры признания зарубежных документов об образовании в Рособрнадзоре и зарубежных документов об ученых степенях в Минобрнауки России, которые подпадают под действие таких международных договоров. В соответствии с договором предоставляются академические и (или) профессиональные права. При этом процедура признания сводится лишь к полагающейся легализации зарубежного документа и его нотариально заверенному переводу на русский язык.

При этом можно отметить, что если страна, в которой получено образование, подписала Гаагскую конвенцию 1961 года, отменяющую требование легализации иностранных официальных документов, то вместо консульской легализации предоставляется апостиль документа. Если документ выдан в стране, с которой Российская Федерация заключила международный договор по вопросам правовой помощи и правовых отношений, то зарубежные документы об образовании не требуют ни консульской легализации, ни апостилирования. Только нотариально заверенный перевод на русский язык.

В этом сценарии осталась одна проблема. Фактически, теперь работодатель или образовательная организация самостоятельно осуществляют определение уровня российского образования, которому соответствует представленный им зарубежный документ об образовании или ученой степени, опираясь на сопоставление документов об образовании, представленное в тексте международного договора.

Однако, например, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о взаимном признании документов об образовании и ученых степенях не проведено сопоставления конкретных российских и китайских документов об образовании. Это затрудняет определение уровня российского образования, которому соответствует документ, выданный в КНР.

В настоящее время действует 65 международных договоров о взаимном признании в Российской Федерации зарубежных документов об образовании[2]. Все они разрабатывались в разное время, по-разному детализированы и зачастую не сильно помогают определить, подпадает ли данный документ под соглашение и какие конкретно права предоставляются в соответствии с соглашением по предъявляемому документу.

Для решения этой проблемы информационное обеспечение процедуры признания документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации осуществляет Национальный информационный центр (далее – НИЦ). Правительство Российской Федерации возложило функции Национального информационного центра на ФГНУ «Главэкспертцентр»[3].

---

[2] Подробнее см.: http://glavex.ru/ru/md.

[3] Подробнее см.: http://glavex.ru.

Именно эта организация – тот помощник для российских университетов и компаний, который призван развеять возможные неопределенности по различным частным случаям.

Однако наличие неопределенности в применении международных договоров может повлечь значительный спрос на консультационные услуги НИЦ со стороны образовательных организаций и работодателей. Кроме того в период приема зарубежных граждан в российские образовательные организации возможна пиковая нагрузка такого спроса.

С учетом того, что в соответствии с федеральным законом № 385-ФЗ услуги НИЦ осуществляет бесплатное консультирование граждан и организаций по вопросам признания документов, избыточная консультативная нагрузка может привести к росту расходов из федерального бюджета Российской Федерации на обеспечение предоставления консультаций.

Во избежание избыточных расходов представляется целесообразной разработка и предоставление открытого доступа к базе данных, раскрывающей и проясняющей сопоставление зарубежных документов и российского уровня образования – таблицы применения международных договоров.

Такая база данных, в дальнейшем позволит однозначно получать ответ об уровне российского образования и объеме предоставляемых прав соответствующих представленному зарубежному документу в рамках международного договора.

Как представляется, таблица сопоставления должна содержать следующую информацию: название документа на оригинальном языке, перевод на русский язык, тип документа, кем выдан (для случая, если, например, действие международного договора распространяется на государственные аккредитованные образовательные учреждения и другие уполномоченные на то государственные учреждения, может быть представлен перечень наименований соответствующих организаций), описание документа за рубежом (свидетельство об основном общем образовании, диплом о среднем специальном образовании и т. п.), описание соответствующего документа в Российской Федерации, права в Российской Федерации (предоставляемые по конкретному документу), название соответствующего документа в Российской Федерации и наименование соглашения.

Таким образом, по таблице сопоставления можно будет от названия частного зарубежного документа перейти к его общему описанию, которое записано в международном договоре, а затем перейти к описанию уровня российского образования, соответствующего данному документу, а также определить объем предоставляемых по зарубежному документу прав в Российской Федерации.

В настоящее время Минобрнауки России активно ведет проработку новых международных договоров о взаимном признании документов об образовании. На настоящий день в различной степени проработки находятся 23 соглашения, включая такие страны, как Германия, Франция, Великобритания, Индия, Япония.

Сложность согласования и заключения таких договоров связана, в первую очередь, с существенными различиями в системах признания зарубежных документов об образовании в Российской Федерации и за рубежом. В России действует централизованная федеральная система признания, которая гарантирует равные условия признания документа всеми организациями на территории Российской Федерации. Однако в ряде зарубежных стран, таких как Великобритания, США и др., признание осуществляется принимающими организациями самостоятельно. Например, в Германии признание осуществляют земельные правительства. В связи с этим, в странах с децентрализованной системой признания требуются более сложные национальные процедуры согласования и ратификации.

Действующие договоры содержат большое разнообразие формулировок при сопоставлении уровней образования, и не содержат сопоставление неоконченных уровней образования, что осложняет их применение.

Однако эту неопределенность можно было бы в дальнейшем избежать, если в рамках новых международных договоров обеспечить сопоставление уровней образования не в описательной, а в табличной форме.

В таком случае текст договора имел бы более компактную форму и был бы предметом согласования юридических служб в России и зарубежном, а таблица сопоставления уровней образования в форме приложения к международному договору была бы предметом согласования между экспертами по вопросам взаимного признания.

Кроме того, табличное представление позволило бы более детально осуществить сопоставление уровней неоконченного образования, полученных в России и за рубежом, что представляет собой серую зону для большинства действующих международных договоров о взаимном признании.

Второй сценарий – это признание документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации, выданных иностранными образовательными организациями, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Критерии включения в указанный перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации, признаваемые на территории Российской Федерации, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 389.

Речь идет о ведущих всемирно признанных университетах, лидерах международных рейтингов. Перечень таких университетов утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 811.

Этот перечень ежегодно пересматривается Правительством Российской Федерации с учетом актуальных данных Академического рейтинга университетов мира (Academic Ranking of World Universities), Всемирного рейтинга университетов (QS World University Rankings) и Рейтинга университетов мира Таймс (Times Higher Education World University Ranking). При этом отбираются университеты, которые занимают первые триста позиций одновременно во всех трех рейтингах. Перечень

формируется в накопительном порядке. Если университет в каком-то году не попал в отбор, он, тем не менее, остается в перечне.

Документы об образовании, выданные этими университетами, не требуют индивидуального рассмотрения, а процедура признания сводится к полагающейся легализации зарубежного документа и оформлении его нотариально заверенного перевода на русский язык. По таким документам предоставляются соответствующие академические и профессиональные права.

Третий сценарий признания применяется в случае, если зарубежный документ об образовании не соответствует перечисленным ранее двум случаям. Документы проходят индивидуальное рассмотрение в Рособрнадзоре. В этом сценарии Минобрнауки России совместно с Рособрнадзором удалось значительно оптимизировать процедуру.

Фактически произошел отказ от требования установления жесткой эквивалентности между зарубежным и российским документами об образовании и/или квалификации, что ранее в некоторых случаях приводило к объективным нестыковкам систем образования, и отказу в признании. Также значительно сокращен срок рассмотрения документов до 45 дней. Обеспечена возможность предоставления документов в электронной форме, что существенно ускоряет процедуру и фактически исключает проблему подачи некомплектных заявлений.

Еще одним значительным шагом вперед на пути развития модели признания зарубежных документов об образовании стал Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», вступивший в силу с 1 сентября 2013 года.

Как вы можете увидеть в статье 107 закона, произошел переход от признания зарубежных документов об образовании и (или) квалификации к признанию зарубежного образования и (или) квалификации.

Такой, можно сказать инновационный в мировой практике, подход открывает новые возможности в более адекватной оценке зарубежного образования, которая теперь может быть сделана не только на основе одного, представленного к признанию, документа, а на основе совокупности документов. Известны, например случаи, когда в некоторых странах бакалавриат длится на год меньше, чем в нашей стране, а образование в школе длится на год больше, чем в России. В результате в рамках нового закона открывается возможность снять бюрократические рамки прямого соответствия документов, и осуществлять оценку фактически полученного за рубежом образования.

Сокращение сроков и оптимизация процедуры рассмотрения заявок на признание зарубежных документов об образовании, однако, не исключают необходимого шага по проверке факта выдачи представленных к признанию иностранных документов.

В соответствии с новым регламентом осуществления процедуры признания максимальный срок рассмотрения заявления составляет 45 дней, и он может быть продлен однократно на 45 дней в случае, если иностранная организация не представила в указанный срок подтверждение факта выдачи иностранного документа.

В случае, если иностранная образовательная организация не представила необходимое подтверждение, документы будут возвращены заявителю.

Фактически, эта процедурная неопределенность не может быть решена в рамках национального законодательства и требует развития более тесного сотрудничества университетов и организаций, осуществляющих процедуру признания в России и за рубежом.

В действующем законодательстве сохраняется юридическая неопределенность в определении права осуществлять признание в рамках международных зарубежных документов об образовании, которые выданы ранее даты вступления в силу этих договоров.

Статья 28 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года определяет, что если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положение договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступлении договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты.

В связи с этим возникает вопрос о распространении действия международного договора на иностранные документы об образовании, выданные иностранными образовательными организациями до даты вступления в силу международного договора, если в соглашении отсутствуют дополнительные положения по данному вопросу.

Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 1 июля 2003 года содержит положение о распространении действия договора на документы, выданные до вступления в силу Соглашения. Тогда как международный договор с Украиной по тому же вопросу не содержит подобных норм.

Вместе с тем, указанные международные договора регулируют признание зарубежных документов об образовании, а не их выдачу.

В данном случае правоприменение международного соглашения наступает в момент признания зарубежного документа об образовании на территории Российской Федерации, т. е. в момент выдачи соответствующего свидетельства о признании или при предъявлении зарубежного документа в российскую организацию, а не в момент выдачи документа об образовании.

В связи с этим автор полагает, что документы об образовании признаются после даты вступления международного соглашения вне зависимости от даты выдачи документа об образовании, кроме случаев, оговоренных в соглашении.

С целью упрощения процедуры признания в законе определен новый, четвертый сценарий признания зарубежных документов об образовании.

Ведущие университеты с 1 сентября 2013 года будут вправе самостоятельно осуществлять в установленном ими порядке признание ино-

странного образования и (или) иностранной квалификации, в целях организации приема на обучение, а также доступа к осуществлению в них профессиональной деятельности.

В рамках самостоятельного признания, университеты, с одной стороны, смогут более оперативно оформлять зарубежных абитуриентов, с другой стороны они возьмут на себя ответственность за адекватную оценку уровня зарубежного образования по предоставленным документам, что в ряде случаев может быть не простой задачей. Безоглядное признание всех документов не пройдет, так как Рособрнадзор в рамках своих надзорных функций будет следить за нарушениями.

В этой связи, особенно на первом этапе, важнейшим источником компетенций, как представляется, станет Главэкспертцентр благодаря своему многолетнему опыту в этой области.

Такой в общих чертах представляется современная модель признания в Российской Федерации иностранных документов об образовании.

Теперь важно, чтобы эта модель, как хорошая партитура, была бы с успехом исполнена. Именно поэтому так важно, чтобы все участники этого процесса, установили бы тесные связи между собой и определили для себя ясный и практичный подход.